



Danmark efter Brexit

Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik?

Sørensen, Catharina; Wivel, Anders

Published in:
Internasjonal Politikk

Publication date:
2017

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Sørensen, C., & Wivel, A. (2017). Danmark efter Brexit: Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik? *Internasjonal Politikk*, 75(2), 117-130. <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/893>

FOKUS: NORDEN OG BREXIT

Danmark efter Brexit: Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik?

Catharina Sørensen¹ & Anders Wivel²¹*Tænketanken Europa, Danmark;*²*Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Danmark*

Resumé

Den britiske beslutning om udmeldelse af EU har potentielt alvorlige konsekvenser for Danmark. Danmark og Storbritannien har historisk en nær samarbejdsrelation, og begge lande har haft en tilgang til den europæiske integrationsproces, hvor de har håndteret deres position i udkanten af Europa - geografisk og politisk - ved at fremhæve karakteristika ved deres samfund, som de anså for både anderledes og bedre end resten af Europa. Brexit forstærker marginaliseringen af Danmark i EU, og samtidig er de danske politiske partier i dag mere EU-skeptiske end tidligere. Danske politiske beslutningstagere er bevidste om risikoen for marginalisering af et lille land ude af takt med de toneangivende aktører i EU, men samtidig bundet af det paradoks, at den danske befolkning både er begejstret for EU-medlemskab og skeptiske overfor en tættere tilknytning til kernen. For at imødegå de negative konsekvenser af Brexit søger Danmark at skabe nye alliancer med andre små intergovernmentalistiske og atlantisk orienterede EU-medlemslande og at tiltrække arbejdspladser og kapital, der forlader Storbritannien på grund af udmeldelsen.

Nøgleord: Danmark • EU • Brexit • europapolitik • dansk-britiske relationer • euroskepsis

Danmarks EU-paradoks

Danmarks tilknytning til EU er kendetegnet ved et paradoks. Danskerne er på den ene side blandt de befolkninger i Europa med den højeste opbakning til EU. 75 procent af danskerne er ifølge en Eurobarometer-måling fra november 2016 uenige i, at Danmark vil stå i en bedre situation uden for EU (Europa-Kommissionen 2016b). Kun i Luxembourg og Holland er der flere, der er uenige i denne præmis. Sammenlignet med andre medlemslande er der en meget høj opbakning til det nuværende EU-samarbejde blandt danskerne.

På den anden side befinder Danmark sig i stigende grad isoleret på sidelinjen af samarbejdet med forbehold over for nogle af de samarbejdsområder, der udvikler sig allermest, herunder euroen, forsvar, asyl- og migrationspolitikken, strafferetten og politisamarbejdet. I kølvandet på Storbritanniens udmeldelse er Danmark formelt set det yderste medlem af EU (Christoffersen 2017).

Det er Brexit, der har sat tingene på spidsen. Brexit efterlader Danmark som EU-landet med de mest omfattende forbehold, samtidig med at fraværet af Storbritanniens traditionelt skeptiske tilgang til EU-politikken ser ud til at anspore flere EU-lande til et endnu tættere samarbejde, nu hvor foden på bremsen er væk (Votewatch 2017). Dertil kommer, at Danmarks EU-forbehold dækker over områder inden for EU-samarbejdet, som de øvrige medlemslande allerede har sat turbo på, og som inden for den nærmere fremtid kan få yderligere betydning for Danmarks tilknytning til EU.

- Danmark vil efter Brexit være det eneste medlemsland med et formelt forbehold over for den fælles mønt, euroen. Storbritannien har spillet en rolle i forhold til at holde eurozonen fra at blive en for lukket og eksklusiv klub (Adler-Nissen 2016), og hvis samarbejdet intensiveres nu, hvor Storbritannien ikke længere trækker i den anden retning, kan det marginalisere Danmark yderligere.
- Danmark vil, efter Brexit, stå mere alene uden for EU's retlige samarbejde, der inkluderer strafferet, politisamarbejde, det civil-, handels- og familieretlige samarbejde og asyl- og migrationspolitikken. Irland har en tilvalgsordning (opt-in) på området, men samtidig en protokol til Lissabon-traktaten med en hensigtserklæring om at deltage i så meget som muligt.¹ Danskerne stemte nej til at omdanne det danske retsforbehold til en tilvalgsordning som den irske ved en folkeafstemning i 2015, og i takt med at flere dele af retssamarbejdet disse år overgår fra det gamle, mellemstatslige retsgrundlag til Lissabon-traktatens regler, vokser skellet mellem Danmark og de øvrige medlemslande. Siden 1. maj 2017 er Danmark således det eneste medlemsland, der ikke er fuldt medlem af EU's politisamarbejde, Europol.
- Danmark er også det eneste medlemsland med et forsvarsforbehold. Konsekvenserne af forbeholdet har indtil videre været begrænset til, at Danmark ikke var medlem af det europæiske forsvarsagentur og ikke har deltaget i EU's militære

¹Lissabon-traktaten, Erklæring nr. 56 fra Irland ad artikel 3 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

operationer. Men Brexit, samt andre ændringer i EU's trussels- og beskyttelsesbillede, såsom forholdet til Rusland, den fortsatte konflikt i Syrien, ustabilitet i dele af Nordafrika, og valget af en amerikansk præsident med NATO-skeptiske udtalelser (Keohane 2016), har givet EU's forsvarssamarbejde en renæssance. Danmark bliver formentlig alene om at stå uden for Kommissionens planer om en 'forsvarsunion' (Europa-Kommissionen 2016a), som skal gøre EU bedre i stand til at sikre såvel hård som blød sikkerhed for borgerne.

Mens Danmark altså formelt set kan siges at blive det yderste EU-land efter Brexit, bedømt på betydningen af de danske forbehold, ser Brexit, ifølge de halvårslige Eurobarometer-målinger, indtil videre ikke ud til at have gjort danskerne hverken mere eller mindre skeptiske over for EU. Danske og britiske holdninger til det europæiske samarbejde er da også historisk set grundlæggende forskellige (Sørensen 2007, 2016a). Dykker man ned i hvad danskerne hvert halve år siden 1973 har svaret til EU's Eurobarometer-undersøgelser, er den danske EU-holdning faktisk påfaldende stabil og kontant. Den kan opsummeres således: Et meget bredt flertal i den danske befolkning støtter et forpligtende samarbejde i EU, så længe det ikke går ud over Danmarks suverænitet (Sørensen 2007, 2016b).

Konkret udmønter danskernes tilgang til EU sig i høj opbakning til EU's økonomiske rolle og til en lang række samarbejdsområder – en opbakning, der helt mangler i Storbritannien. Samtidig er der udbredt skepsis over for stort set alle føderale tiltag, såsom europæiske 'ministre' og 'mere EU' på områder, som socialpolitikken, hvor der er national kompetence – i en grad, der er endnu mere udtalt end i Storbritannien. Danmark er et land, hvor skeptikere støtter medlemskab, og hvor de mest eurofile anerkender, at EU ikke er et ideelt samarbejde (Wivel 2014).

Spørgsmålet er nu, om Brexit har potentiale til at påvirke danskernes tilknytning til EU. Som beskrevet nedenfor var Danmarks beslutning om at melde sig ind i EU i 1972 direkte påvirket af Storbritanniens ønske om medlemskab, og der har siden hen været en udbredt opfattelse af et tæt bånd mellem Danmark og Storbritannien i EU. Brexit har nu fået EU-kritiske røster til både højre – Dansk Folkeparti – og venstre – Enhedslisten – i Folketinget til med fornyet kraft at kræve en folkeafstemning om dansk udmeldelse.

Indtil videre er der ikke meningsmålinger, der tyder på, at Brexit har påvirket danskernes holdning til EU negativt – snarere tværtimod. Danske analyseinstitutter rapporterede i perioden umiddelbart efter det britiske nej om en pludselig og markant stigning i danskernes EU-opbakning (Berlingske Tidende 2016b; MetroXpress 2016). Danske EU-holdninger har dog over tid været meget stabile, så det er endnu for tidligt at vurdere, om der er tale om en 'døgnflue' eller et egentligt skred bevirket af Brexit. I lyset af, at Storbritannien typisk tjente danske EU-interesser ganske godt ved at give tyngde til modstanden mod føderale tiltag i EU, har Brexit umiddelbart mest potentiale til at vække dansk euroskepsis, såfremt det vurderes, at balancen i EU's integrationsproces ændres.

Den danske EU-debat er også under forandring i det danske parlament, Folketinget (Adler-Nissen 2014). Dansk Europa-politik har i mange år været kendetegnet ved

enighed blandt størstedelen af partierne i Folketinget. De har enedes om mål og retningslinjer med det fælles udgangspunkt, at Danmark skulle så tæt på kernen af EU som muligt. Denne traditionelle 'borgfred' om EU-politikken i Folketinget ser ud til at være i opløsning, og de traditionelt EU-positive partier har anlagt en mere euroskeptisk linje (Hjersing 2014; Winther 2016), måske i et forsøg på at vinde stemmer tilbage fra Dansk Folkeparti, der med stort held har appelleret til vælgere, som frygter konsekvenserne af europæisering og globalisering for velfærdsstatens overlevelse. Dansk Folkeparti har oplevet så stor vælgerfremgang, at partiet nu ligner en realistisk regeringspartner og under alle omstændigheder udgør en afgørende indflydelse på Danmarks nuværende borgerlige regering. Partiet vandt det danske Europa-Parlamentsvalg i 2014 med 27 pct. af stemmerne og blev ved Folketingsvalget i 2015 Danmarks næststørste med 21 pct. af stemmerne. Dansk Folkeparti kræver et brud med princippet om, at Danmark skal så tæt på kernen af EU som muligt og har også ytret ønske om en folkeafstemning om dansk medlemskab. Uanset at Dansk Folkeparti på dette område i dag må ventes at være mere EU-kritisk end flertallet af danskere, kan den stigende polarisering af EU i Folketinget føre til et opgør med Danmarks mangeårige integrationsvenlige EU-linje. Voksende negativ omtale af EU kan desuden påvirke den offentlige opinion i retning af mindre opbakning (Hooghe og Marks 2005).

Samlet set betyder Storbritanniens udmeldelse af EU og de dynamikker, det har sat i gang, herunder isoleringen af Danmark som det yderste medlem af EU, at Danmarks EU-tilknytning i dag synes mindre sikker end før Brexit. Før Brexit-afstemningen blev udskrevet var Danmarks EU-tilknytning noget, der stort set blev taget for givet. I dag er der en gryende debat om emnet.

Danmark og Storbritannien: De utilpassede og ubekvemme europæere

Danmark og Storbritannien deler erfaring og selvopfattelse som ikke-kontinentale europæiske lande placeret i Europas geopolitiske margin (Parker 2008). Forholdet mellem de to lande har stærke historiske rødder, som strækker sig tilbage til danske vikingeangreb på den britiske østkyst i slutningen af 700-tallet, og i begyndelsen af 1000-tallet blev Danmark, England, Norge og dele af Sverige samlet under den danske konge Knud den Store. Tiden under fælles konge varede kun få årtier, men i de følgende århundreder kom Storbritannien til at spille en stor og til tider afgørende rolle i Danmarks relation til omverden, hvor Storbritannien sammen med Sverige og fra 1800-tallet Preussen/Tyskland udgjorde de tre stærke magter i Danmarks geopolitiske nærområde. Det gjaldt bl.a. i Napoleonskrigene, hvor det britiske bombardement af København i 1807 førte til betydelige tab og ødelæggelser, og under Anden Verdenskrig, hvor den danske modstandsbevægelse sendte radio fra London, og britiske tropper befriede Danmark fra tysk besættelse i 1945. Efter krigen spillede Storbritannien en aktiv rolle i forbindelse med Danmarks optagelse i FN, og Danmark søgte i de følgende år både politisk, økonomisk og militært nære relationer til Storbritannien, ligesom man nærede ønske om et britisk lederskab i Europa (Mariager 2012).

Også dansk europapolitik var i de første årtier efter Anden Verdenskrig tæt koblet til Storbritannien. Danmark søgte første gang om EU-medlemskab i 1961 sammen med Irland og Storbritannien, men valgte at trække sin ansøgning igen, da Frankrig nedlagde veto mod britisk medlemskab. I 1970 ansøgte Danmark igen om medlemskab sammen med Storbritannien og Irland, og denne gang blev landene optaget med virkning fra 1. januar 1973. Ja-sidens kampagne op til folkeafstemningen om medlemskab 2. oktober 1972 var præget af argumenter om betydningen af de fortsatte handelsrelationer til Storbritannien, der siden Anden Verdenskrig afslutning havde været Danmarks vigtigste eksportmarked og forblev det indtil slutningen af 1970erne. Samtidig blev Storbritannien set som en forbundsfælle, når det gjaldt danske interesser som frihandel, et stærkt transatlantisk forhold og en fortsat central rolle for nationalstaterne i Europa og som et værn mod et kontinentaleuropæisk domineret EU. I praksis har Danmark dog søgt mange forskellige alliancer internt i EU afhængig af policy-område og institutionelle muligheder (Miles og Wivel 2014), og selv på områder, hvor Danmark og Storbritannien har åbenlyse fællesinteresser – som eksempelvis forenkling af EU-regulering med henblik på at mindske administrative byrder – har Storbritanniens konfrontatoriske forhandlingstilgang i EU gjort samarbejde vanskeligt for et lille medlemsland som Danmark (Grøn og Rogaczewska 2013).

Danmarks og Storbritanniens strategier til at håndtere deres placering i Europas geografiske og politiske margin har typisk taget udgangspunkt i landenes traditioner for handel og søfart kombineret med en eksplicitering af den geopolitiske placerings muligheder (faktiske eller forestillede) for brobygning mellem Europa og USA (Storbritannien) og Europa og Norden (Danmark). Samtidig har begge lande positioneret sig som forskellige fra og bedre end resten af Europa i kraft af, hvad de har opfattet som distinkte særtræk ved deres statsbygning og politiske kultur som liberal stormagt (Storbritannien) og nordisk velfærdsstat (Danmark).² Dette har resulteret i en europapolitisk position som ubekvemme eller ligefrem utilpassede europæere, der ofte er ude af takt med den politiske dagsorden i EU (Murray, Warleigh-Lack og He 2014; Wivel 2018). Begge lande har således – motiveret af et ønske om at bevare national autonomi – EU-forbehold i penge- og retspolitikken, ligesom Danmark har forbehold på forsvarsområdet, og Storbritannien ikke deltager i Schengen-samarbejdet (Adler-Nissen 2011).

Den danske Brexit-debat: Brexit betyder noget særligt for Danmark

Danske politikere, medier og forskere deler opfattelsen af Brexit som en skæbnestund for Europa og en skelsættende begivenhed for Danmark. Brexit ses som særligt epokegørende for et land som Danmark på grund af Danmarks og Storbritanniens

²For argumentet om at denne tilgang til Europa er karakteristisk for Norden generelt, se Wæver (1992).

tætte historiske bånd og fælles EU-historik, herunder det euroskeptiske omdømme og de mange fælles EU-forbehold. Den tidligere britiske premierminister David Camerons forsøg på at genforhandle britisk medlemskab, selve folkeafstemningen den 23. juni 2016 og implikationerne af resultatet har været og er fortsat et udbredt debattemne i danske aviser og nyhedsudsendelser.

Otte ud af ni partier i Folketinget og overvægten af danske nyhedsmedier holdt med Remain under den britiske folkeafstemningskampagne. Enhedslisten (14 ud af 179 mandater), som er det mest venstreorienterede parti i Folketinget, er også det eneste åbenlyst pro-Brexit parti. Partiformand Pernille Skipper mener, at Brexit er godt for briterne og demokratiet, fordi det giver Storbritannien ”nogle bedre muligheder for at bestemme selv og have noget selvbestemmelsesret tættere på befolkningerne” (Larsen 2016). Men med sin pro-Brexit linje brød Enhedslisten faktisk med størstedelen af sine søsterpartier i GUE/NGL-gruppen i Europa-Parlamentet, hvor den langt overvejende holdning – herunder blandt Syriza i Grækenland, Podemos i Spanien, Front de Gauche i Frankrig og Vänsterförbundet i Finland – var pro-Remain. Enhedslisten adskiller sig fra disse partier ved at dele en såkaldt ’hård euroskepsis’ (Taggart 1998), som er en principiel modstand mod selve og hele EU-samarbejdet. Enhedslisten reagerede på Brexit ved at foreslå en folkeafstemning om Danmarks medlemskab af EU.³

Dansk Folkeparti (37 mandater) er på en lang række områder et stærkt euroskeptisk parti, der tidligere var en del af den hårde euroskepsis og stadig flirter med den. Partiet holdt sig dog under den britiske kampagne til forsigtige udmeldinger om, at begge resultater ville være godt nyt for Danmark og kunne give EU en vigtig lektie om behovet for reformer (Dahl 2016a). Partiformand Kristian Thulesen Dahl udtalte sig pro-Remain op til afstemningen (Karker 2016). Det var ikke et passioneret ’Remain’, men derimod en holdning, som var baseret på, at den aftale, premierminister Cameron havde fået forhandlet på plads med EU, også skulle gælde for Danmark. Partiets reaktion på den britiske folkeafstemning har været at presse på for, at Danmark skal være med til at give briterne den bedst mulige exit-aftale – med den slet skjulte bagtanke, at Danmark så efterfølgende skal have mulighed for at stemme om en lignende aftale (Dahl 2016b). Partiledelsen ønsker altså en folkeafstemning om fortsat dansk EU-medlemskab men synes samtidig bevidst om, at det næppe er noget, der skal presses igennem nu og her. Hvis Storbritannien viser sig ikke at kunne opnå en god exit-aftale med EU, kan det blive svært at overbevise danske vælgere om, at Danmark som lille land kan opnå noget bedre. I lyset af danskernes fortsatte solide EU-opbakning er det desuden usikkert, om en folkeafstemning ville kunne vindes.

Det liberalistiske parti, Liberal Alliance (13 mandater), som nu er med i en borgertilig trekløver-regering, har også ved flere lejligheder defineret sig selv som et euroskeptisk parti – bl.a. anbefalede partiledelsen et nej ved folkeafstemningen i 2015 om at

³Enhedslisten redegør på sin officielle hjemmeside for sin tilgang til Brexit. Se <https://org.enhedslisten.dk/brexit-faq> (tilgået 24. april 2017).

ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning. Partiet var dog pro-Remain af økonomiske årsager, men Liberal Alliances Ungdom var pro-Brexit og ser også helst en dansk EU-udmeldelse (Toft 2016). Partiformand Anders Samuelsens udmelding efter Brexit-afstemningen gik på, at EU selv bar skylden for den lave opbakning og burde reformeres (Larsen 2016), men han undlod at anbefale en dansk afstemning om medlemskab.

De resterende seks folketingspartier – Socialdemokratiet (46 mandater), Venstre (34 mandater), Alternativet (10 mandater), Radikale Venstre (8 mandater), Socialistisk Folkeparti (7 mandater) og Det Konservative Folkeparti (6 mandater) – var udelte enige om, at 'Remain', ud fra en økonomisk kalkule, var det bedste scenarie for Danmark. Ikke desto mindre var flere af partierne, ligesom Liberal Alliance, fokuseret på at virke imødekommende over for, hvad de oplevede som en generel og stærk folkestemning imod EU – og på at placere ansvaret for denne folkestemning hos EU selv. Socialdemokratiets leder, Mette Frederiksen, anerkendte dagen efter det britiske valg vigtigheden af at "reformere EU", mens lederen af Det Konservative Folkeparti, Søren Pape Poulsen, talte om behovet for "selvransagelse i EU" (Larsen 2016).

Denne reaktion gjorde sig også gældende på leder-pladsen i flere danske EU-positive og pro-Remain landsdækkende dagblade dagen derpå. *Berlingske* skrev, at EU-projektet simpelthen måtte "gentænkes" (Berlingske 2016a). Hvis EU forsøgte at reagere fornødent på det britiske farvel, kunne følgerne blive nye folkelige oprør, nye exits og unionens ultimative kollaps. *Jyllands-Posten* skrev, at det dybest set ikke kunne overraske nogen, at europæerne stod af, og at Europa stod over for en stor udfordring med at reformere konstruktionen (Jyllands-Posten 2016). Tabloidavisen *Ekstra Bladet* er det mest prominente pro-Brexit danske nyhedsmedie. Dets overskrift den 25. juni var: "Vi vil også have vores land tilbage" med rubrikken: "Afstemning nu". Avisen er inspireret af en suverænitetbaseret euroskepsis, hvor EU primært bedømmes ud fra dets opfattede betydning for national selvbestemmelse (Sørensen 2007). Avisen tolkede det britiske nej som et nej til "Bruxelles, EU-hymner, EU-flag, EU-hær og overstatsligt bureaukrati" (Ekstra Bladet 2016).

Forskere og EU-eksperter i Danmark, samt arbejdsmarkedets parter, var godt klædt på til at deltage i mediedebatten om Brexit. På trods af at det var første gang et land stemte om udmeldelse, var der nemlig flere paralleller til de danske folkeafstemningskampagner (Sørensen 2016b), herunder konsekvenserne ved at stå uden for. Danmark har afholdt i alt otte folkeafstemninger om EU-spørgsmål, hvoraf tre er gået imod den siddende regerings EU-positive anbefaling.

Brexit-temaer, der jævnligt er blevet drøftet af danske forskere og debattører, har inkluderet alternativer til EU (fx Dionigi 2016a) og folkeafstemningsdynamikker (fx Nielsen 2016), samt Brexits mulige konsekvenser for Danmark, men også for Storbritannien og EU som helhed (fx Schmidt 2016). Det altovervejende konsensus blandt danske debattører har været, at Brexit ville blive et dyrt bekendtskab for alle parter (for et modsat synspunkt, se Nedergaard 2017). Af den grund har arbejdsmarkedets parter, interesseorganisationer og virksomheder også været synlige i debatten. Særligt i fokus for analyserne har været udsatte danske sektorer som landbrugsproduktionen

(fx Landbrug og Fødevarer 2016) og fiskeriet (fx Danske Havne 2016) samt berørte befolkningsgrupper som danskere i Storbritannien, danske studerende, der vil læse på et britisk universitet og briter i Danmark (fx Lauridsen 2016). Siden den 23. juni 2016 har fokus været på §50-forhandlingerne og den kommende aftale mellem Storbritannien og EU med en særlig tanke på, hvor det stiller Danmark (fx Dionigi 2016b). Flere forskere har vurderet, at det efter Brexit kan blive langt sværere for Danmark at forfølge nationale interesser i Bruxelles (fx i Thomsen 2016). Argumentet er, at Danmark og Storbritannien i EU har stået skulder ved skulder i spørgsmål om eksempelvis frihandel og behovet for mindre EU-regulering. Den overvejende vurdering blandt danske EU-eksperter er dog, at Danmark vil forblive medlem af EU (fx i Jørgensen 2016).

Selvom det altovervejende fokus har været på nationale konsekvenser, fylder spørgsmålet om Europas og EU's fremtid i lyset af Brexit fortsat en del i avisernes debatspalter (fx Jørgensen, K. 2016; Friis 2017). I tiden efter den britiske afstemning kan der anes en tendens til, at danske meningsdannere – herunder EU-positive politikere, medier, arbejdsmarkedsparter og virksomheder – bevidst prøver at 'tale EU op' i større grad end tidligere (Hjöllund 2016). Samtidig har meningsmålinger, som nævnt ovenfor, vist tegn på, at danskernes umiddelbare reaktion på Brexit går i retning af stigende opbakning til det danske EU-medlemskab. Der er formentlig en øget bevidsthed om den reelle mulighed for, at EU-samarbejdet kan bukke under ved flere 'negative' folkeafstemningsresultater – eller gå videre i en lille kerne, der muligvis ikke involverer forbeholdsrømte Danmark. Som lille land har Danmark få illusioner om at kunne klare sig uden et tæt europæisk samarbejde (Wivel 2014), og derfor vil Brexit-debatten fortsætte med at blive fulgt tæt af danske politikere, europaforskere og nyhedsmedier.

Muligheder og udfordringer i Brexit-processen: Danmark 'hedger' sin EU-politik

Den officielle danske tilgang til Brexit er karakteriseret ved et fokus på danske interesser, ikke på konsekvenserne for det fortsatte europæiske samarbejde. Allerede dagen efter den britiske folkeafstemning i juni 2016 nedsatte den danske regering en tværministeriel task force med fokus på at identificere danske interesser i Brexit-forhandlingerne, ligesom der er oprettet et særligt Brexit-sekretariat i det danske udenrigsministerium. Den danske regering har endvidere styrket den danske EU-repræsentation i Bruxelles og ambassaden i London med yderligere ressourcer (Udenrigsministeriet 2017). Denne tilgang ligger i forlængelse af den danske tradition for pragmatisk national interessevaretagelse i EU (Kelstrup 2014).

Danmark har både økonomiske og politiske interesser i Brexit-processen. De økonomiske interesser trues af risikoen for en britisk recession i kølvandet på Brexit og af den betydelige usikkerhed om rammevilkårene for at drive forretning i og sælge til Storbritannien i årene efter Brexit. På den baggrund betød annonceringen af Brexit-afstemningen i februar 2016 en investeringstilbageholdenhed fra danske og

nordiske kapitalfonde, ligesom flere danske slagterier har flyttet dele af eksporten til Asien (Skibsted 2016).

Storbritannien var i årene efter Anden Verdenskrig Danmarks klart største eksportmarked og aftog på det tidspunkt 40 procent af den samlede danske eksport. Ved afstemningen om EU-medlemskab i 1972 udgjorde eksporten til Storbritannien 18 procent af den samlede danske eksport, og det britiske marked var fortsat det vigtigste danske eksportmarked. I dag er den danske eksport til Storbritannien faldet til ca. 7 procent af den samlede danske eksport og udgør en værdi af ca. 70 mia. kr. Storbritannien er som Danmarks femte største eksportmarked efter Tyskland, Sverige, USA og Norge dermed på niveau med den samlede eksport til BRIK-landene. Storbritannien er dog fortsat af stor betydning for dansk landbrugseksport. Således gik 13,5 procent af svinekødseksporten og hele 95 procent af dansk baconeksport i 2014 til det britiske marked.⁴

Danmarks Statistik skønner at 45.000 jobs i Danmark er relateret til det britiske marked, og at omkring 400 britiske virksomheder beskæftiger over 25.000 personer i Danmark (Andersen et al. 2016). Samtidig kan Storbritanniens udtræden af EU betyde en direkte trussel mod udvalgte erhverv. En række kystsamfund på den danske vestkyst er helt afhængige af fortsat fiskeriadgang i britiske farvande og er således truet af Storbritanniens ønske om at lukke denne adgang. Den danske udenrigsminister har på den baggrund signaleret, at Danmark gennem EU's Brexit-forhandler Michel Barnier vil argumentere for fortsat adgang, og at Danmark er villig til om nødvendigt at lægge sag an ved Den Internationale Domstol i Haag, hvis ikke en forhandlingsløsning kan nås (Guardian 2017). De danske politiske beslutningstagere ser dog også væsentlige muligheder i Brexit. Danmark har en meget stærk lægemiddelindustri og arbejder aktivt på at sikre, at Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA) med 900 arbejdspladser og relaterede aktiviteter på estimeret flere milliarder danske kroner placeres i København, når det i forbindelse med den britiske udmeldelse af EU skal flytte fra Storbritannien, ligesom der generelt arbejdes på at tiltrække virksomheder i finanssektoren og lægemiddelindustrien, der efter Brexit leder efter et alternativ til London som indgang til EU (Kjær 2017).

Politisk har Danmark både konkrete kortsigtede interesser og mere langsigtede strategiske interesser. På kort sigt er det en væsentlig opgave at sikre vilkår og rettigheder for de 30.000 danske statsborgere, der er fast bosiddende i Storbritannien samt at sikre danske erhvervsinteresser. På længere sigt er det en udfordring, at Danmark med Storbritanniens udmeldelse mister en stormagtsallieret, der som Danmark er atlantisk, intergovernmentalistisk og frihandelsorienteret. Risikoen for Danmark efter Brexit er marginalisering i et EU, der i stigende grad vil være kontinentalt domineret, protektionistisk og drevet frem af lande, der ønsker muligheden for et EU i flere hastigheder, så mere intergovernmentalistisk

⁴Tallene for udviklingen i den samlede danske eksport til Storbritannien samt landbrugseksporten er fra Bocian og Rasmussen (2016).

orienterede lande, som Danmark, ikke kan bremse den fælles udvikling, men må acceptere at blive hægtet af på væsentlige policy-områder, hvis en gruppe af lande ønsker at gå videre med integrationen. Danmark forfølger på den baggrund en 'hedging'-strategi, hvor man i lighed med en virksomhed, der søger at risikoafdække sine investeringer, samarbejder med flere forskellige EU-medlemslande om både Brexit-processen og den tid, der kommer efter Brexit. Den danske statsminister Lars Løkke Rasmussen mødtes således i april 2017 i Haag med regeringscheferne fra Holland og Irland – to andre mindre EU-lande med stærke bånd til og interesser i Storbritannien – for at arbejde for, at EU hurtigst muligt, og uafhængigt af EU's og Storbritanniens økonomiske mellemværende, indgår en handelsaftale med Storbritannien og samtidig afsøge mulighederne for samarbejde mellem de tre lande, der alle er pragmatiske, ikke-føderalistiske og markedsorienterede (Albrechtsen 2017a). Tidligere samme måned var den danske udenrigsminister Anders Samuelsen på rundtur til Lissabon, Wien og Prag med det eksplicitte formål at afsøge muligheden for at danne modvægt til Tyskland og Frankrig i EU's fortsatte udvikling ved bl.a. at samarbejde med Portugal om at undgå en transatlantisk splittelse i NATO, styrke transatlantisk frihandel, og samarbejde med Østrig om et slankere EU (Albrechtsen 2017b).

Konklusion: Hvad er effekten af Brexit?

Dansk europapolitik har gennem hele det danske EU-medlemskab været karakteriseret ved et selektivt og pragmatisk engagement i den europæiske udvikling. Også efter Storbritanniens udmeldelse vil Danmark fortsætte sin pragmatiske navigering mellem de europæiske stormagter for at forsvare sine interesser og værdier, men med Brexit har Storbritannien fortsat den selvmarginalisering, som gennem de seneste årtier har gjort den tidligere verdensmagt stadig mindre relevant for både dansk og europæisk politik. Det er en udfordring for Danmark på grund af de tætte økonomiske bånd mellem de to lande, og fordi Danmark og Storbritannien har et værdi- og interessefællesskab, når det gælder det transatlantiske forhold, frihandel og nationalstaternes fortsatte betydning i et integreret i Europa.

På trods af, at ønsker om en dansk folkeafstemning om EU-medlemskab har fået en renaissance med Brexit, ser Danmarks tilknytning til EU umiddelbart solid ud. Men alt vil ikke være ved det samme. For Danmark vil konsekvenserne af Brexit ikke bare være begrænset til et muligt økonomisk tab og større vanskeligheder ved at danne alliancer rundt om forhandlingsbordet. De vil også handle om, at balancen i EU-samarbejdet kan blive forskubbet væk fra danske interesser. Dermed er det mere langsigtede spørgsmål, om Brexit får konsekvenser for danskernes opbakning til det europæiske samarbejde, der især er baseret på, at EU ikke udvikler sig i en mere føderal retning.

Der er ingen udsigt til et snarligt opgør med de danske EU-forbehold. En udfordring for Danmarks fremtidige EU-tilknytning ligger dermed i muligheden for, at en gruppe af lande, anført af Tyskland og Frankrig, beslutter sig for at gå videre med

et Europa i flere hastigheder og i den forbindelse sætter tøvende medlemmer stolen for døren. Dermed risikerer Danmark en betydelig skærpelse af sit EU-paradoks med på den ene side en befolkning, som fastholder undtagelser fra væsentlige dele af EU-integrationen, og på den baggrund er godt tilfreds med Danmarks EU-medlemskab, og på den anden side en europæisk udvikling, hvor Danmark i stadig mindre grad har mulighed for indflydelse på afgørende politiske udviklinger. Det vil sætte de danske politiske beslutningstagere i et dilemma: Hvis de vil tydeliggøre konsekvenserne af marginaliseringen og sigte mod et tættere samarbejde med EU's centrale aktører, må de sætte forbeholdene og i yderste konsekvens det danske EU-medlemskab til debat, men dermed risikerer de også, at debattens konklusion bliver et nej til den europæiske kerne og dermed yderligere marginalisering af Danmark. Den danske politik har indtil videre været, at Danmark skulle så tæt på kernen i EU som muligt. Virkeligheden ligner unægtelig en anden.

Referencer

- Adler-Nissen, Rebecca (2016) 'The Vocal Euro-outsider: The UK in a Two-speed Europe', *The Political Quarterly* 87(2): 238–246.
- Adler-Nissen, Rebecca (2014) 'Farvel til den brede konsensus om EU', Debatindlæg, *Altinget*, 19. december 2014, <http://www.altinget.dk/eu/artikel/137450-ekspert-farvel-til-den-brede-konsensus-om-eu> (lokaliseret 25. april 2017)
- Adler-Nissen, Rebecca (2011) 'Opting Out of an Ever Closer Union: The Integration Doxa and the Management of Sovereignty', *West European Politics* 34(5): 1092–1113.
- Albrechtsen, Rikke (2017a) 'Løkke slår sig sammen med andre mulige Brexit-ofre', *Altinget*, 20. april 2017, <http://www.altinget.dk/artikel/loekke-slaar-sig-sammen-med-andre-mulige-brexit-ofre> (lokaliseret 21. april 2017)
- Albrechtsen, Rikke (2017b) 'Samuelson: Vi skal skabe en modvægt til Frankrig og Tyskland', *Altinget*, 9. april 2017, <http://www.altinget.dk/artikel/samuelsen-vi-skal-skabe-en-modvaegt-til-frankrig-og-tyskland> (lokaliseret 21. april 2017)
- Andersen, Anne Kaag Andersen, Michael Drescher, Peter Rørmose Jensen, Jon Mortensen, Michael E. Nielsen, Flemming von Hadeln Løve og Thomas Thorsen (2016) '45.000 danske job relateret til eksport til Storbritannien', Notat, København: *Danmarks Statistik*, file:///C:/Users/rmq295/Downloads/45000-danske-jobs-relateret-til-eksport-til-Storbritannien.pdf (lokaliseret 20. april 2017)
- Berlingske (2016a) 'Nu må EU mande sig op', Ritzau, <https://www.b.dk/globalt/danske-aviser-om-brexit-nu-maa-eu-mande-sig-op> (lokaliseret 25. april 2017).
- Berlingske (2016b) 'Dansk lyst til at stemme sig ud af EU dykker efter Brexit', Ritzau, <https://www.b.dk/politiko/dansk-lyst-til-at-stemme-sig-ud-af-eu-dykker-efter-brexit> (lokaliseret 25. april 2017).
- Bocian, Steen og Hans Lien Rasmussen (2016) 'Dansk eksport og Brexit', Analysenotat 17/2016, København: *Dansk Erhverv*, file:///C:/Users/rmq295/Downloads/Anotat-2016-17.pdf (lokaliseret 20. april 2017).
- Christoffersen, Poul Skytte (2017) '60 års fødselsdag bliver uden stor fest', kronik, *Jyllands-Posten*, 22. marts 2017.
- Dahl, Kristian Thulesen (2016a) 'Kristians ABC', *Dansk Folkeblad*, 20(2) April: 3
- Dahl, Kristian Thulesen (2016b) 'Selvfølgelig kan EU ændres', *KTD nyhedsbrev*, 4. juli 2016, <https://www.danskfolkeparti.dk/0028/0028/print?menu=140&submenu=0&newsID=19550> (lokaliseret 25. april 2017).
- Danske Havne (2016) 'Fokus på Brexit, fiskekvoter og havnefinansiering', Pressemeddelelse, 3. februar 2017, *Danske Havne*, <http://www.danskehavne.dk/fokus-paa-brexit/> (lokaliseret 25. april 2017).
- Dionigi, Maja Kluger (2016a) 'CETA aftale med EU vil give briterne færre fordele', Notat, *Tænketanken EU-ROPA*, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/ceta-aftale-med-eu-vil-give-briterne-faerre-fordele> (lokaliseret 25. april 2017).
- Dionigi, Maja Kluger (2016b) 'Hvordan kan Storbritannien i praksis forlade EU?', Notat, *Tænketanken EU-ROPA*, <http://thinkeuropa.dk/politik/hvordan-kan-storbritannien-i-praksis-forlade-eu> (lokaliseret 25. april 2017).

- Ekstra Bladet (2016) 'Vi vil også have vores land tilbage', lederen, 25. juni 2017, <http://ekstrabladet.dk/nyheder/lederen/vi-vil-ogsaa-have-vores-land-tilbage/6156807> (lokaliseret 25. april 2017).
- Europa-Kommissionen (2016a) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: European Defence Action Plan, COM (2016) 950 final, 30. november 2016. <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372> (lokaliseret 25. april 2017)
- Europa-Kommissionen (2016b): 'Eurobarometer 86', Feltarbejde november 2016, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137> (lokaliseret 25. april 2017)
- Friis, Lykke (2017): 'Brexit, Trump, Putin, terrorisme og flygtningekrise: Står vi foran »Europas Stalingrad«?', *Berlingske*, 18. april, <https://www.b.dk/kronikker/brexit-trump-putin-terrorisme-og-flygtningekrise-staar-vi-foran-europas> (lokaliseret 25. april 2017)
- Grøn, Caroline Howard og Natalia Anna Rogaczewska (2013) 'Smart stat på afveje? Dansk EU-diplomati mellem indenrigspolitik og europæiske stormagter', *Samfundsskønomen* 2/2013: 25-31.
- Guardian (2017) 'Denmark to contest UK efforts to 'take back control' of fisheries', *Guardian*, 18. April 2017, <https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/18/denmark-to-contest-uk-efforts-to-take-back-control-of-fisheries> (lokaliseret 20. april 2017).
- Hjersing, Tinne (2014): 'Ekspert: Alle danske partier er blevet mere EU-skeptiske', *Politiken*, 13. maj 2014, http://politiken.dk/indland/politik/ep_valg/art5515454/Ekspert-Alle-danske-partier-er-blevet-mere-EU-skeptiske (lokaliseret 25. april 2017)
- Hjöllund, Michael (2016) 'Vælgerne: Venstre er det mest EU-positive parti', *Altinget*, 13. december, <http://www.altinget.dk/eu/artikel/vaelgerne-venstre-er-det-mest-eu-positive-parti> (lokaliseret 25. april 2017)
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2005) 'Calculation, Community and Cues', *European Union Politics*, 6(4): 419-443
- Jyllands-Posten (2016) 'Nu må EU mande sig op', Ritzau, <http://jyllands-posten.dk/international/europa/ECE8798690/danske-aviser-om-brexit-nu-maa-eu-mande-sig-op/> (lokaliseret 25. april 2017)
- Jørgensen, Steen A. (2016) 'Danskerne er fortrøstningsfulde: EU skal nok overleve brexit', *Jyllands-Posten*, 23. juni, <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE8791486/danskerne-er-fortroestningsfulde-eu-skal-nok-overleve-brexit/> (lokaliseret 25. april 2017)
- Jørgensen, Kim (2016) 'Brexit og migration sætter EU i historisk krise', *Jyllands-Posten*, 26. december, <http://jyllands-posten.dk/debat/international/ECE9250419/brexit-og-migration-saetter-eu-i-historisk-krise/> (lokaliseret 25. april 2017)
- Karker, Andreas (2016) 'Hvis briterne stemmer ja: Thulesen vil have folkeafstemning i Danmark', *BT*, 23. februar 2016, <http://www.bt.dk/politik/hvis-briterne-stemmer-ja-thulesen-vil-have-folkeafstemning-i-danmark> (lokaliseret 25. april 2017)
- Kelstrup, Morten (2014) 'Denmark's relation to the European Union: a history of dualism and pragmatism', i Lee Miles og Anders Wivel (red.) *Denmark and the European Union*, London: Routledge: 14-29.
- Keohane, Daniel (2016) 'Make Europe Defend Again?', *Carnegie Europe*, 18. november 2016. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/66199> (lokaliseret 25. april 2017)
- Kjær, Jakob Sorgenfri (2017) 'Efter brexit: Danmark vil snuppe job og investeringer fra Storbritannien', *Politiken*, 8. februar 2017, <http://politiken.dk/oekonomi/art5823879/Danmark-vil-snuppe-job-og-investeringer-fra-Storbritannien> (lokaliseret 20. februar 2017).
- Landbrug og Fødevarer (2016) 'Brexits betydning for den danske fødevareklynge', <http://www.lf.dk/tal-og-analyser/samfundsanalyser/samfundsokonomiske-analyser/brexits-betydning-for-den-danske-fodevareklynge> (lokaliseret 25. april 2017).
- Larsen, Johan Blem (2016) 'Danske politikere om Brexit: Ualmindeligt sørgeligt, fantastisk modigt – og "åh, nej!'", *Danmarks Radio*, 24. juni 2016 <https://www.dr.dk/nyheder/politik/overblik-danske-politikere-om-brexit-ualmindeligt-soergeligt-fantastisk-modigt-og> (lokaliseret 25. april 2017)
- Lauridsen, Nadja Schou (2016) 'Danske studerende kan betale dyrt for Brexit', Notat, *Tænketanken EUROPA*, <http://thinkeuropa.dk/politik/danske-studerende-kan-betale-dyrt-brexit> (lokaliseret 25. april 2017)
- Mariager, Rasmus (2012) "'British Leadership is Experienced, Cool-Headed and Predictable': Anglo-Danish relations and the United States from the end of the Second World War to the Cold War', *Scandinavian Journal of History* 37(2): 246-260.
- MetroXpress (2016) 'Danskerne siger klart ja til fortsat EU-medlemskab', <https://www.mx.dk/nyheder/danmark/story/11993783> (lokaliseret 25. april 2017).
- Miles, Lee, and Anders Wivel (red.) (2014) *Denmark and the European Union*, London: Routledge.

- Murray, Philomena, Alex Warleigh-Lack, and Baogang He (2014) 'Awkward States and Regional Organisations: The United Kingdom and Australia Compared', *Comparative European Politics* 12(3): 279-300.
- Nedergaard, Peter (2017) 'Hvad blev der af Brexit-ulykkerne?', Indspark, *Berlingske*, 2. januar, <https://www.b.dk/kommentarer/hvad-blev-der-af-brexit-ulykkerne> (lokaliseret 25. april 2017).
- Nielsen, Rasmus Leander (2016) 'Panic on the streets of London: Undergraver folkeafstemninger EU?', *Magasinet Europa*, 23 juni, <http://magasineturopa.dk/panic-on-the-streets-of-london-undergraver-folkeafstemninger-eu/> (lokaliseret 25. april 2017).
- Parker, Noel (2008) 'Denmark's and Britain's Marginality Strategies Compared', i Noel Parker (red.) *The Geopolitics of Europe's Identity*, Houndmills: Palgrave: 103-120.
- Schmidt, Jan Høst (2016) 'Brexit koster på begge sider af kanalen', Notat, *Tænketanken EUROPA*, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/brexit-koster-paa-begge-sider-af-kanalen> (lokaliseret 25. april 2017).
- Skibsted, Søren (2016) 'Hvad betyder Brexit for danske virksomheder', *Kromann Reumert*, 22. juni 2016, <https://www.kromannreumert.com/Nyheder/2016/06/Hvad-betyder-Brexit-for-danske- virksomheder> (lokaliseret 20. april 2017).
- Sørensen, Catharina (2007) *Euroscepticism. A conceptual analysis and a longitudinal, cross-country examination of public scepticism towards the European Union*. Ph.D. dissertation, University of Copenhagen.
- Sørensen, Catharina (2016a) 'What the Danish experience tells us about the British referendum', Opinion Article, *History & Policy*, 5. May 2016, <http://www.historyandpolicy.org/opinion-articles/articles/what-the-danish-experience-tells-us-about-the-british-referendum> (lokaliseret 25. april 2017).
- Sørensen, Catharina (2016b) 'Nordic Eurosceptic Voting in 2014: Denmark, Finland and Sweden', i Franklin, Mark og Julie Hassing Nielsen (red.) *The Eurosceptic 2014 European Parliament Elections*, Palgrave Macmillan UK: 125-147.
- Taggart, Paul (1998) 'A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems', *European Journal of Political Research*, 33: 363-388.
- Thomsen, Per Bang (2016) 'Danmark mister en tung allieret efter britisk EU-farvel', *Danmarks Radio*, 25. juni, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/brexit/danmark-mister-en-tung-allieret-efter-britisk-eu-farvel> (lokaliseret 25. april 2017).
- Toft, Emma (2016) 'Liberal Alliances Ungdom vil hjælpe briterne ud af EU', *Danmarks Radio*, 22. juni 2016, <https://www.dr.dk/nyheder/udland/brexit/liberal-alliances-ungdom-vil-hjaelpe-briterne-ud-af-eu> (lokaliseret 25. april 2017).
- Udenrigsministeriet (2017) 'Samuelson vil sikre danske interesser i Brexit-forhandlinger', *Udenrigspolitiske nyheder*, 23. marts, 2017, København: Udenrigsministeriet <http://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=2975135e-4561-476d-bbc0-ce3cf82a1c00> (lokaliseret 20. april 2017).
- Votewatch (2017): 'Top 8 effects of Brexit on the future of EU policies', 5. april 2017, <http://www.votewatch.eu/blog/top-8-effects-of-brexit-on-the-future-eu-policies/> (lokaliseret 25. april 2017).
- Winther, Bent (2016): 'Følger Danmark briterne ud af EU?', Blog: *Den politiske trampolin*, 5. marts 2016, <http://bentwinther.blogs.berlingske.dk/2016/03/05/foelger-danmark-briterne-ud-af-eu/> (lokaliseret 25. april 2017).
- Wivel, Anders (2014) 'While the UK considers a 'Brexit', Danish Eurosceptics continue to be reluctantly pragmatic over EU membership', *EUROPP blog*, LSE, 12. marts 2014, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/12/03/while-the-uk-considers-a-brexit-danish-eurosceptics-continue-to-be-reluctantly-pragmatic-over-eu-membership/> (lokaliseret 25. april 2017).
- Wivel, Anders (2018) 'As Awkward as They Need to Be: Denmark's Pragmatic Activist Approach to Europe', i Malin Stegmann McCallion and Alex Brianson (red.) *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* Houndmills: Palgrave: 13-34.
- Wæver, Ole (1992) 'Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War', *International Affairs*, 68(1): 77-102.

Om forfatterne

Catharina Sørensen, PhD, er forskningschef i Tænketanken Europa, Danmark. Korrespondance: cas@thinkeuropa.dk

Anders Wivel, PhD, er professor med særlige opgaver ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, Danmark. Korrespondance: aw@ifs.ku.dk

Abstract

The British decision to leave the European Union is potentially a serious challenge to Danish interests in the European Union. Historically, Denmark and Britain have a close relationship, and both states have handled their politically and geographically marginal positions in Europe by emphasizing characteristics of their own societies that they see as particularly desirable. Brexit intensifies the marginalization of Denmark in the EU, and Danish political parties are now more skeptical of EU-integration than previously. Danish political decision-makers are aware that the risk of marginalization is imminent for a small member state out of sync with the most powerful actors in the EU, but at the same time they face the paradox of a population strongly supporting Danish EU-membership and the Danish EU opt-outs at the same time. To counter the negative consequences of Brexit, Denmark seeks to build new alliances with other small Atlanticist and intergovernmentalist EU-member states and to attract business and institutions leaving Britain in order to find a new home within the EU.

Keywords: Denmark • EU • Brexit • EU politics • British-Danish relations • euroscepticism